Deutscher Bundestag **Drucksache 15/3570**

15. Wahlperiode 06. 07. 2004

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Rainer Brüderle, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/3372 –

Voice over IP (Sprachtelefondienst über Internet-Protokoll)

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) führt bis einschließlich 18. Juni dieses Jahres eine schriftliche Anhörung zu Voice over IP (VoIP) durch. Der Fragenkatalog enthält ca. 100 Fragen, die die VoIP-Anbieter und industriellen Nutzer beantworten können, um ihre Sichtweise des zukünftigen Rechtsrahmens im Hinblick auf VoIP darzulegen. Die Reg TP erhofft sich von den Ergebnissen dieser Anhörung, Hinweise auf einen zukünftigen Regulierungsrahmen für die IP-Telefonie zu erhalten.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Angemessenheit – insbesondere des Zeitpunktes – dieses Fragenkataloges zur Erfassung der unterschiedlichen VoIP-Angebote, VoIP-Geschäftsmodelle und VoIP-Nutzungen gerade vor dem Hintergrund des derzeitigen technischen Entwicklungsstadiums?

Derzeit laufen weltweit Untersuchungen und Diskussionen zum Thema VoIP. Vor diesem Hintergrund begrüßt es die Bundesregierung ausdrücklich, dass sich die Reg TP frühzeitig, umfassend und konzeptionell mit dem Thema VoIP befasst und in diesem Zusammenhang der Branche die Möglichkeit gibt, im Rahmen des Fragebogens ihre Meinung einzubringen. Es herrscht derzeitig eine große Unsicherheit über die Implikationen von VoIP. Insofern liegen die frühzeitige, breite Herangehensweise und ein hoher Detaillierungsgrad des Fragebogens im Interesse der Marktteilnehmer.

2. Hat die Bundesregierung eine Vorstellung davon, welche Fragen von den Verantwortlichen nicht beantwortet werden können und aus welchen Gründen?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht zu beurteilen, welche Fragen nicht beantwortet werden können. Sie sieht es im Übrigen – insbesondere vor dem Hin-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 2. Juli 2004 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

tergrund der Unabhängigkeit und Zuständigkeit der Regulierungsbehörde – auch nicht als ihre Aufgabe an, eine solche Bewertung von Fragebögen durchzuführen.

3. Welchen Marktanteil hat VoIP aktuell in Deutschland?

4. Wie schätzt die Bundesregierung die Entwicklung des zukünftigen Marktanteils von VoIP in Deutschland ein?

Wie bereits oben dargelegt, befindet sich die Diskussion um VoIP in einem sehr frühen Stadium. Dies bezieht sich auch auf die sinnvollerweise zu unterscheidenden Geschäftsmodelle, anhand derer Marktanteile ermittelt werden.

Auf Grundlage bisheriger Veröffentlichungen erscheint grundsätzlich eine Unterscheidung nach verschiedenen Netzebenen und eine Differenzierung hinsichtlich Geschäftskunden und dem Massenmarkt sinnvoll zu sein. Auf dieser Grundlage kann allerdings lediglich eine grobe Einschätzung über die derzeitige und zukünftige Entwicklung vorgenommen werden.

Backbone-Bereich: Schon heute haben die großen Telefongesellschaften insbesondere für den internationalen Telefonverkehr einen Großteil ihrer Netze auf IP-Übermittlung umgestellt. Diese Entwicklung wird weiter voranschreiten. Laut FINANCIAL TIMES will die Deutsche Telekom AG ihr gesamtes Netz bis 2012 IP-fähig machen. British Telecom will dies bereits bis 2008 realisieren (FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND, 10. Juni 2004).

Firmennetze: Bereits jetzt nutzen zahlreiche Firmen sowohl für die interne wie auch für die externe Sprachkommunikation IP-basierte Anwendungen mit steigender Tendenz.

Massenmarkt: Seit einiger Zeit ist zu beobachten, dass auch für den deutschen Massenmarkt Angebote lanciert werden (z. B. freenet, QSC AG, broadnet mediascape). Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Telefonate, die über das Internet geführt werden, ansteigt. Die weitere Entwicklung ist von verschiedenen Einflussfaktoren abhängig (z. B. Breitbandpenetration, weitere Entwicklung der Telefonkosten, Kundenfreundlichkeit und Preise von Endgeräten etc.), so dass nicht prognostiziert werden kann, mit welchem Tempo die Ausweitung erfolgt und in welchem Umfang die herkömmliche Sprachtelefonie substituiert wird.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der amerikanischen Regulierungsbehörde (Federal Communication Commission), dass eine frühzeitige Regulierung (des Internets) der Einführung neuer Technologien zuwiderlaufen würde (vgl. heise online, Voice over IP an der langen Leine vom 13. Februar 2004)?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass die amerikanische Regulierungsbehörde (Federal Communications Commission, FCC) bereits eine abgeschlossene Meinung zum Thema VoIP hat. Im Gegenteil: Im Rahmen der derzeitigen Anhörung möchte die FCC ihre zukünftige Rolle vor dem Hintergrund der neuen Entwicklungen bei VoIP bestimmen.

Die Bundesregierung hielte es für politisch verfehlt, bereits jetzt konkrete Festlegungen bezüglich der Regulierung von VoIP zu treffen. Letzteres sollte erst nach eingehender Diskussion und Analyse der Problemstellungen vorgenommen werden. Grundsätzlich ist es allerdings richtig, dass neue Dienste und Infrastrukturen, wenn überhaupt, dann sehr behutsam reguliert werden sollten.

6. Sieht die Bundesregierung eine Gefahr, dass bei einer frühzeitigen Regulierung von VoIP deutschen Unternehmen insbesondere gegenüber amerikanischen Unternehmen ein Wettbewerbsnachteil entstehen könnte?

7. Oder wirken sich nach Auffassung der Bundesregierung frühzeitige Regulierungsmaßnahmen sogar wettbewerbsförderlich aus, weil sie eine standardisierende Funktion haben und einen verlässlichen Rechts- und Investitionsrahmen schaffen?

Regulierungsmaßnahmen können sich je nach Ausgestaltung in ganz unterschiedlicher Weise auswirken. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Reg TP nach ihrer Anhörung zu VoIP geeignete und bedarfsgerechte Maßnahmen ergreift. Dabei muss und wird sie – gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG – das Ziel verfolgen, Innovationen zu unterstützen und bei neuen Entwicklungen keine Überregulierung anzuwenden. Insofern ist nicht mit einem regulatorisch bedingten Wettbewerbsnachteil deutscher Unternehmen zu rechnen.

8. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der weitgehend fehlenden Regulierung des Mobilfunkmarktes und der mittlerweile rund 80 Prozent betragenden Marktdurchdringung von bezuschussten Mobiltelefonen?

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, dass der Mobilfunkmarkt weitgehend keiner Regulierung unterliegt: Der Mobilfunkmarkt unterliegt nach altem und derzeit teilweise noch anzuwendendem TKG einer Vielzahl von regulatorischen Eingriffen, wie beispielsweise der Lizenzierung, der administrativen Vergabe von Frequenzen (UMTS), der Rufnummernportierung (mögliche Rufnummernmitnahme bei Anbieterwechsel), Kundenschutzregelungen etc.

Weiterhin unterliegt auch der Mobilfunkmarkt grundsätzlich der Zugangs- und Entgeltregulierung. Letztere greift im Regelfall nur, wenn eine marktbeherrschende Position festgestellt wird bzw. das Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügt. Dies ist bislang aber weder im Endkunden – noch im Vorleistungsmarkt von der Regulierungsbehörde bejaht worden. Eine Regulierung nicht marktbeherrschender bzw. marktmächtiger Unternehmen ist aber aus ordnungspolitischen Gründen grundsätzlich abzulehnen (Ausnahme: Anordnungen bei Nichtzustandekommen von Zusammenschaltungsvereinbarungen).

Das neue TKG schreibt diese Eingriffsmöglichkeiten im Wesentlichen fort. Hierdurch wird sichergestellt, dass missbräuchliches Verhalten von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht in Form einer Ex-post-Kontrolle oder – falls diese nicht ausreichend ist – durch Ex-ante-Regulierung unterbunden werden kann. Darüber hinaus können – wie heute – auch zukünftig Betreibern öffentlicher Telekommunikationsnetze, die nicht über beträchtliche Marktmacht verfügen, unter bestimmten Bedingungen Zugangsverpflichtungen auferlegt werden.

Einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Regulierungsintensität und der Marktdurchdringung von bezuschussten Handys sieht die Bundesregierung nicht.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang das hohe Niveau der Verbraucherpreise für Gespräche in die deutschen Mobilfunknetze?

Die Bundesregierung weist zunächst darauf hin, dass die Preise für Mobilfunkgespräche in den letzten Jahren deutlich unter den Preisen lagen, die noch bis Ende 1997 für Ferngespräche im Festnetz zu bezahlen waren. Des Weiteren muss differenziert werden zwischen netzinternen Gesprächen, Gesprächen zwischen verschiedenen Mobilfunknetzen und solchen zwischen Festnetzen und

Mobilfunknetzen. Insbesondere die Kosten der innerhalb der Mobilfunknetze geführten Gespräche werden ausschließlich von den Mobilfunkkunden getragen, die, wie oben angesprochen, häufig von Handysubventionierungen profitieren und das Gesamtpaket Mobilfunk im internationalen Vergleich zu durchaus günstigen Konditionen beziehen (vgl. Oftel: International benchmarking study of mobile services and dial-up PSTN Internet access, London).

Die häufig kritisierten Festnetz – Mobilfunk – Tarife liegen derzeit bei durchschnittlich rd. 0,20 Euro pro Minute, einem Wert, der internationalen Vergleichen durchaus standhält. Die Bundesregierung geht allerdings davon aus, dass die Terminierungsentgelte der Mobilfunkbetreiber, die diesen Endkundenentgelten zugrunde liegen, entsprechend der Entwicklung in anderen europäischen Staaten kurzfristig spürbar abgesenkt werden. Hieraus ergeben sich – entsprechende Preissenkungen seitens der Festnetzbetreiber vorausgesetzt – weitere Entlastungen für die Endnutzer.

10. Bestünde nach Auffassung der Bundesregierung die Gefahr, dass sich Deutschland durch eine frühzeitige Regulierung von VoIP im Hinblick auf eine anstehende europäische Lösung isolieren könnte?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die Reg TP im Rahmen der europäischen Regulierungsgruppen IRG und ERG – soweit sinnvoll und erforderlich – abstimmt und sieht insofern keine Gefahr von nicht begründbaren Alleingängen der Reg TP.

11. Ist der Bundesregierung bekannt, ob das Thema VoIP in anderen Ländern mit einem Moratorium belegt wurde?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass das Thema VoIP in einem Land mit einem Moratorium belegt ist. Auf Seiten der EU-Kommission spielt das Thema VoIP eine große Rolle. Sie hat kürzlich ein Konsultationspapier vorgestellt, dessen Ziel es ist, im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Vorschriften des EU-Richtlinienpakets für Klärung zu sorgen. Als Ergebnis des Konsultationsprozesses sollen nichtbindende Leitlinien veröffentlicht werden.

Eine intensive Beschäftigung mit dem Thema VoIP findet auch auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten (bzw. anderer europäischer Länder) statt. In einigen Ländern wurden/werden Konsultationen zum Thema VoIP durchgeführt (z. B. Niederlande, Großbritannien, Irland), Arbeitsgruppen eingerichtet (Schweiz) bzw. Diskussionspapiere erstellt (Großbritannien). Zur Situation in den USA vgl. Antwort zu Frage 5.

Zum Teil wurden im Ausland bereits Entscheidungen zu VoIP getroffen. So hat der finnische Regulierer in einer Einzelfallentscheidung festgestellt, dass die VoIP-Sparte von SoneraTelia den Regulierungsvorschriften für Anbieter öffentlicher Telefondienste unterliegt.

12. Hat ein ausländischer Regulator bereits festgestellt, dass VoIP keine Telekommunikation oder kein Telekommunikationsdienst ist?

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Folgen für den Wettbewerb, sofern sich eine solche Einschätzung bei VoIP in Deutschland durchsetzen sollte?

14. Welche Einschätzung würde sich für die Bundesregierung ergeben, wenn sich VoIP als vollständiges Substitut für herkömmliche Sprachtelefonie herausstellen sollte?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass ein ausländischer Regulator bereits festgestellt hat, dass VoIP generell keine Telekommunikation oder kein Telekommunikationsdienst ist. Auch die FCC hat sich hierzu noch nicht abschließend geäußert. Bislang sind im Ausland lediglich Einzelfallentscheidungen ergangen (vgl. Antwort zu Frage 11).

Die Bundesregierung geht davon aus, dass es sich nach deutschem TKG eindeutig um einen Telekommunikationsdienst handelt, ohne dass sich hieraus bereits regulatorische Maßnahmen ableiten ließen. Eine Antwort auf die Frage nach möglichen Auswirkungen auf den Wettbewerb erübrigt sich daher.

Wichtiger scheint die Frage, ob es sich um einen öffentlich zugänglichen Telefondienst handelt, da auch nach dem TKG mit diesem Status bestimmte Verpflichtungen verbunden sein könnten.

Falls sich VoIP in großem Umfang zu einem Substitut für Sprachtelefonie entwickeln würde, könnte dies weiterreichende Implikationen für das Marktgefüge haben (Marktzutritte, Veränderungen der Preisstrukturen etc.). Inwieweit sich signifikante Marktanteilsverschiebungen ergeben, lässt sich derzeit nicht abschätzen.

15. Wie gedenkt die Bundesregierung der Gefahr einer Re-Monopolisierung des Telefonmarktes entgegenzuwirken, die sich bei der Entfaltung dieser neuen Technologie, ähnlich wie bei DSL ergeben könnte?

Die Frage unterstellt bereits eine bestimmte Entwicklungsrichtung, die sich durch VoIP ergibt. Diese Auffassung teilt die Bundesregierung nicht, sondern sie sieht zunächst einmal wie bei allen neuen Technologien – im TK-Markt flankiert durch geeignete Regulierungsmaßnahmen – die Chance für Innovationen und Marktwachstum. Diese Entwicklung wird als normale wettbewerbliche Erscheinung Möglichkeiten für neue und etablierte Marktteilnehmer eröffnen, aber auch bestehende Geschäftsmodelle in Frage stellen.

16. Wie wird sich nach Einschätzung der Bundesregierung das Fehlen eines Bitstromzugangsproduktes auf Vorleistungsebene auf die Verbreitung innovativer VoIP-Dienste in Deutschland auswirken?

Die Bundesregierung weist auf die Zuständigkeit der Regulierungsbehörde im konkreten Einzelfall hin. Diese hat marktmächtigen Unternehmen generell Zugangsverpflichtungen aufzuerlegen, sofern diese für die Wettbewerbsentwicklung wesentlich sind. Diese Frage ist von der Reg TP auch in Bezug auf den Bitstromzugang zu klären.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333